

CONSIDERAZIONI GENERALI

La finanza pubblica italiana nel confronto europeo

1.

Si è ampliata, nel 2005, la distanza tra il ritmo di crescita dell'economia mondiale (ancora prossimo al 5 per cento) e dell'economia europea (1,3 per cento nell'area dell'euro). L'Italia, che già nel 2004 aveva sperimentato una dinamica del prodotto interno lordo pari a circa la metà della crescita europea, ha registrato un ulteriore forte rallentamento, con il Pil in termini reali fermo sul livello dell'anno precedente. Il divario è stato maggiore rispetto alla Spagna e alla Francia, meno pronunciato nei confronti della Germania. Segnali di ripresa in Europa hanno indotto gli organismi internazionali a formulare, per il 2006, previsioni economiche più equilibrate, con la conferma dell'elevata espansione dell'economia mondiale (intorno al 5 per cento), ma con un recupero dell'area dell'euro (2 per cento) e anche dell'Italia, che potrebbe tornare ad una crescita economica vicina all'1,5 per cento.

2.

Nell'area dell'euro, la crescita economica inferiore alle previsioni non ha impedito che, anche nel 2005, proseguisse il riequilibrio delle finanze pubbliche. Nella media dell'area l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso al 2,4 per cento, in rapporto al Pil. Restano al di sopra del limite del 3 per cento i conti di Portogallo (6,0 per cento), Grecia (4,5), Italia (4,1) e Germania (3,3).

Come nei due anni precedenti, invece, si è confermata la tendenza all'aumento dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto dell'area, che ha raggiunto il 70,8 per cento per effetto, soprattutto, degli incrementi segnati da Portogallo, Italia, Francia e Germania.

Il Consiglio della UE ha avviato, nel corso del 2005, la procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di Italia e Portogallo. Sono stati prorogati i termini per il riequilibrio dei conti nell'ambito di analoghe procedure già adottate per Francia, Germania e Grecia.

Le "Previsioni di primavera" della Commissione europea indicano, per il 2006, una sostanziale stabilità del rapporto indebitamento/Pil dell'area dell'euro e una lieve flessione della

II

quota del debito sul prodotto. Ciò, tuttavia, avverrebbe in un quadro non uniforme: con riguardo ai disavanzi rimarrebbero ampiamente sopra la soglia del 3 per cento solo il Portogallo (5 per cento) e l'Italia (4,1 per cento). Per il nostro Paese la proiezione della Commissione stima possibile che, in assenza di interventi, il disavanzo raggiunga, nel 2007, il 4,5 per cento del Pil. L'incidenza del debito sul prodotto si ridurrebbe, nella media dell'area, di 0,3 punti nel 2006 e di 0,4 punti nel 2007. In Italia si potrebbe registrare, invece, un aumento della quota del debito di circa un punto percentuale.

3.

Il consuntivo dei conti pubblici per il 2005 evidenzia uno scostamento particolarmente ampio tra obiettivi programmatici e risultati.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche ha superato i 58 miliardi di euro (10 miliardi più che nel 2004) con una incidenza sul Pil pari al 4,1 per cento, contro il 2,7 per cento dell'obiettivo originario. Il saldo primario – programmato al 2,4 per cento del Pil – si è quasi azzerato (0,4 per cento del Pil) e, secondo stime della Banca d'Italia, poco più di un decimo del peggioramento è da imputare al negativo ciclo economico.

Il debito pubblico è tornato ad aumentare in rapporto al Pil di 2,5 punti percentuali. L'obiettivo era di ridurlo di 1,9 punti.

Il deterioramento del quadro di finanza pubblica non può essere ricondotto che in misura modesta alla stagnazione dell'economia. Se ne trae conferma dal buon andamento delle entrate tributarie sia dirette che indirette che, misurate al netto del declinante gettito dei condoni, segnano un incremento dell'incidenza sul prodotto interno lordo. Le radici dello squilibrio sono, pertanto, da riferire ad una progressione della spesa corrente primaria che, da anni, appare in grado di schivare i ripetuti, multiformi tentativi di porvi un freno. Nel 2005, in rapporto al Pil, la spesa al netto degli interessi è aumentata ancora dello 0,6 per cento, risalendo verso un'incidenza del 40 per cento; un livello che ritroviamo solo agli inizi degli anni novanta, quando lo stato delle pubbliche finanze impose manovre correttive di imponenti dimensioni.

Per tutte le categorie della spesa delle Amministrazioni pubbliche, la Legge Finanziaria per il 2005 aveva posto – con eccezioni per la spesa pensionistica ed altre voci minori – l'obiettivo di una crescita contenuta entro il 2 per cento, vale a dire ben al di sotto dell'incremento allora previsto per il Pil nominale (oltre il 4 per cento). Furono messi a punto specifici strumenti di controllo per la spesa statale, per gli enti territoriali e per la spesa sanitaria.

La dinamica tendenziale delle spese di personale era, in quella fase, valutata in linea con l'obiettivo del 2 per cento.

4.

Il quadro di consuntivo descrive con chiarezza la complessità dei problemi della finanza pubblica e le difficoltà normative, applicative e interpretative che seguitano ad inceppare meccanismi di controllo della spesa continuamente ripensati e corretti.

In sintesi, si avverte in primo luogo una pericolosa tendenza a compensare i ridotti successi nel controllo delle spese correnti con una accentuazione delle restrizioni sulla spesa in conto capitale e, segnatamente, sugli investimenti pubblici. La caduta del livello di questi ultimi nel 2005 (-4 per cento in totale e -7 per cento per le Amministrazioni territoriali) ha reso apparentemente meno pesante lo sconfinamento della spesa complessiva. Ma il prezzo è elevato sia per i ritardi nella realizzazione di infrastrutture essenziali sia perché, trattandosi spesso di rinvio di pagamenti, si profilano ingenti oneri futuri. L'impostazione del bilancio statale per il 2006 sembra accentuare questa non positiva tendenza.

Vi è poi da ribadire l'esigenza – ripetutamente sottolineata dalla Corte negli ultimi anni – di ridefinire gli indirizzi della contrattazione nel pubblico impiego e le normative sulle assunzioni e sui blocchi, in modo da fronteggiare la questione assai grave del sistematico sforamento, da parte dei redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche, di ogni limite prefissato. Nel 2005 questi sono aumentati del 4 per cento, cioè il doppio dell'obiettivo programmatico, secondo una tendenza che ormai prosegue da molti anni e che conferma uno scostamento positivo non trascurabile nei confronti delle retribuzioni del settore privato. Sfugge, soprattutto, la valutazione *ex ante* degli effetti di accelerazione della dinamica retributiva da riferire a fattori extracontrattuali.

Nell'ambito delle spese sottoposte direttamente alle regole della Finanziaria per il 2005, si delinea un quadro variegato. La regola del 2 per cento sembra aver conseguito, nel comparto statale, risultati migliori rispetto ai precedenti tentativi di controllo (il c.d. decreto taglia-spese e il d.l. n. 168/04): una forte compressione delle dotazioni iniziali delle Amministrazioni ha consentito al Ministero dell'economia di calibrare la spesa in corso d'anno in coerenza con i dati mensili del previsto monitoraggio, consentendo debordi rispetto alle risorse inizialmente impegnabili solo nei limiti permessi dal rispetto dell'obiettivo di contabilità nazionale.

Più articolata e meno positiva è la valutazione dei risultati degli strumenti attivati per il controllo della spesa degli enti territoriali e della spesa sanitaria.

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2005

5.

Anche il Rendiconto generale dello Stato – oggetto specifico del presente giudizio di parificazione – mostra, nel 2005, un peggioramento rispetto al 2004.

Il saldo netto da finanziare, al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, segna, nei confronti del 2004, un peggioramento del 66,4 per cento in termini di competenza e del 45,4 per cento sul lato della cassa. In valori assoluti si situa sul livello rispettivamente di 35.210 e 48.836 milioni di euro.

Il divario negativo è ancora più rilevante per l'indebitamento netto (-116,8 per cento sulla competenza e -64,9 per cento sulla cassa). Il risparmio pubblico risulta pressoché azzerato sulla competenza (poco più di 1.500 milioni) ed espone un deficit in aumento sulla cassa (oltre 16.000 milioni).

L'importanza di tali saldi, come indicatori di finanza pubblica, è venuta peraltro riducendosi nel tempo a causa della scarsa rappresentatività del bilancio dello Stato e, quindi, delle risultanze del Rendiconto generale.

Il bilancio dello Stato non costituisce più il baricentro della finanza pubblica e, nel nuovo assetto di tipo federale che si sta delineando, esso è destinato ad un ulteriore forte ridimensionamento rispetto al conto consolidato della Pubblica amministrazione, decisivo per l'osservanza dei parametri europei. Nel nuovo contesto emerge ancor più urgente l'esigenza di una rivisitazione della decisione di bilancio e degli stessi contenuti della Legge Finanziaria, al fine di acquisire il quadro complessivo del conto della Pubblica amministrazione all'interno dei documenti fondamentali per la deliberazione parlamentare.

Inoltre, limiti di significatività del bilancio di previsione (e del Rendiconto) si sono accentuati sotto la spinta di ripetute manovre restrittive che – pur ispirate ad indiscutibili necessità di contenimento della spesa – hanno di fatto inciso sul principio dell'annualità del bilancio, determinando anche lo slittamento di oneri sui bilanci degli anni successivi. Va aggiunto che la rappresentatività del bilancio è ulteriormente attenuata dalla tendenza in atto a spostare la spesa di investimento su canali paralleli (come la Cassa Depositi e Prestiti) o da un ricorso distorto alla gestione di tesoreria, che finisce per incidere in taluni casi sulla congrua quantificazione degli stanziamenti annuali di competenza.

Si è consolidata, per tale via, la presenza delle regolazioni contabili e debitorie, che da anni si muovono in un circuito gestionale separato e producono la perdita di visibilità degli effettivi andamenti di pertinenza dell'esercizio. A tale fenomeno si è affiancato negli ultimi anni

l'emergere delle cosiddette "eccedenze di spesa", derivanti dal superamento degli stanziamenti di bilancio legati ad alcune leggi di spesa.

Ciò costituisce preoccupante conferma della inadeguata quantificazione degli oneri all'atto della predisposizione delle leggi di spesa e, soprattutto, di quelli successivamente introdotti in sede parlamentare.

L'accresciuta incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria (in termini quantitativi, essi hanno rappresentato nel 2005 oltre un terzo sia del totale delle leggi promulgate sia di quello delle leggi di spesa) non è estranea a tale tendenza.

Come risulta dalle osservazioni contenute nelle relazioni trimestrali della Corte è, infatti, proprio questa tipologia normativa a determinare più frequentemente elementi di criticità nella legislazione di spesa: spesso gli emendamenti non sono supportati dalla relazione tecnica e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione.

Sul lato delle entrate i problemi di rappresentatività dei dati sono per ora meno rilevanti rispetto al comparto della spesa, anche se continuano a permanere anomalie contabili, con riferimento ad una sovrastima degli accertamenti e dei residui attivi.

Uno sguardo al decennio trascorso

6.

A poco meno di un decennio dall'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria, il consuntivo del 2005 racchiude, in negativo, l'immagine di un Paese che, già all'indomani dell'ammissione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria (Uem), ha fortemente attenuato l'attenzione verso il tema del riequilibrio della finanza pubblica.

Come osservavamo già lo scorso anno, le risorse rese disponibili dalla rapida riduzione della spesa per interessi e quelle reperite con un imponente ricorso a misure temporanee non sono state utilizzate né per correggere il disavanzo, né per ridurre significativamente la pressione fiscale. Né, infine, per riqualificare la spesa verso gli impieghi sociali più trascurati e verso l'accrescimento della capacità produttiva. Si è, di fatto, accompagnata una espansione anomala della spesa corrente.

Si è gradualmente azzerato l'avanzo primario, il saldo strategico che – soprattutto in uno scenario di stagnazione economica – costituisce il fattore principale di contenimento del debito pubblico.

Del resto, il profilo del debito, in rapporto al prodotto interno lordo, mostra nel decennio una discesa sempre meno rapida, fino all'inversione di segno del 2005 e, secondo le previsioni, del 2006.

Nel 1996, subito prima dell'avvio della terza fase della Unione economica e monetaria, la spesa primaria corrente in rapporto al Pil era in Italia nettamente inferiore a quella media europea e, soprattutto, al livello di Francia e Germania. Al suo interno, tuttavia, si evidenziava una composizione squilibrata per il peso molto superiore della spesa pensionistica e quello insufficiente delle altre fondamentali prestazioni sociali. Le spese per interessi sul debito, invece, rappresentavano in Italia quasi un quarto della spesa corrente.

La pressione fiscale era lievemente al di sotto della media europea, in linea con la Germania ma inferiore a quella della Francia.

Gli indirizzi allora impostati in funzione dell'ammissione all'Uem riconoscevano, pertanto, l'esigenza di mantenere la crescita della spesa corrente primaria entro (e, preferibilmente, al di sotto) della dinamica nominale del Pil. Una espansione contenuta che avrebbe dovuto altresì assicurare una ricomposizione qualitativa non meno importante.

Si ritennero, infine, molto limitati i margini per una riduzione della pressione fiscale.

7.

Alla fine del decennio, gli oneri per interessi sono discesi dal 24 al 10 per cento della spesa pubblica corrente, ma la spesa corrente primaria è cresciuta di oltre 3 punti in rapporto al Pil, mentre diminuiva in Francia e in Germania.

Sul piano della composizione della spesa complessiva permangono gli squilibri preesistenti, con un peso elevato della spesa per pensioni ed un livello inadeguato di investimenti pubblici.

Gli obiettivi posti sono stati, dunque, quasi sempre mancati. I "saldi strutturali" (vale a dire aggiustati per tener conto degli effetti del ciclo economico), negli ultimi anni costantemente al di sopra della soglia di Maastricht, evidenziano come il deterioramento dei conti non discenda che in misura limitata dal negativo andamento dell'economia.

Gli spunti di analisi retrospettiva (e di comparazione internazionale) non inducono, dunque, all'ottimismo. Tale valutazione discende anche dalle proiezioni della spesa pubblica, un aggregato che dipende, ad oggi, per circa il 60 per cento da fattori strettamente esogeni, come i

VII

tassi di interesse, o difficilmente governabili, in quanto condizionati dalle tendenze demografiche. Nonostante le importanti correzioni introdotte con le riforme delle pensioni avviate fin dagli anni novanta, nei prossimi decenni l'Italia subirà i pesanti riflessi dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa per pensioni, sanità e assistenza. In un contesto internazionale che prefigura rialzi dei tassi di interesse è fondamentale il ripristino pieno delle condizioni per un solido percorso di riduzione del debito pubblico.

A sua volta, l'abbassamento del livello della crescita potenziale del prodotto interno lordo, impone all'Italia di concentrare lo sforzo nella ricostituzione di un ampio avanzo primario, come fattore principale di contrazione dello *stock* del debito. Nel breve termine – come ha osservato recentemente il Governatore della Banca d'Italia – tale sforzo richiede, innanzitutto, l'attivazione di più efficaci strumenti di contenimento delle spese correnti primarie. Le risorse così reperite dovranno prioritariamente essere destinate a migliorare i saldi.

Un contributo quantitativamente rilevante al riequilibrio dei conti – superata la fase delle sanatorie e dei condoni – deve essere assicurato dal recupero permanente di basi imponibili, attraverso una radicale revisione – più volte sollecitata dalla Corte – dei metodi di impostazione, realizzazione e controllo dell'attività di contrasto all'evasione.

In particolare, appare necessario recuperare pienamente le potenzialità offerte dagli studi di settore, un istituto che, dopo l'aggiornamento dei parametri operato di recente, può costituire uno strumento di grande efficacia nell'attività di accertamento e di lotta all'elusione e all'evasione fiscale.

Il contenimento della spesa statale

8.

La Corte ha espresso, negli ultimi anni, valutazioni sui principali provvedimenti adottati per contenere la spesa dello Stato e degli altri enti ricompresi nella Pubblica amministrazione.

Le valutazioni – sorrette da analisi basate su risultanze ufficiali o su dati direttamente acquisiti dalla Corte – hanno consentito di segnalare i fattori principali di scostamento tra obiettivi e risultati, rilevando, ove possibile, le cause della parziale inefficacia dei meccanismi di controllo attivati.

Per alcune categorie della spesa, come i consumi intermedi dello Stato, le considerazioni della Corte si appoggiano su indagini analitiche di rendiconto effettuate nel quadro dell'attività di parifica.

Il contenimento della spesa statale è stato perseguito, negli ultimi anni, attraverso strumenti di intervento dagli esiti non sempre soddisfacenti.

VIII

Vi è da osservare, in proposito, che l'area manovrabile del bilancio è molto ridotta (consumi intermedi e investimenti fissi – le categorie di spesa più colpite dalle misure di controllo – rappresentano poco più del 4 per cento della spesa finale) e che la rigidità della spesa discende dai riflessi di un esteso e sedimentato corpo normativo.

Sui risultati complessivamente inferiori alle attese degli interventi di contenimento, in particolare per l'area dei consumi intermedi, ha influito la continua e contraddittoria revisione della normativa sulle convenzioni CONSIP, con riguardo soprattutto agli ambiti di operatività e al grado di obbligatorietà del loro utilizzo.

In tale contesto appare quantitativamente privo di rilievo il ricorso a tagli di spesa in particolari categorie di limitatissima rilevanza finanziaria (spese di rappresentanza, auto di servizio, ecc.), pur caratterizzate da sprechi e abusi evidenti.

Non sembra, in conclusione, che la reiterazione di misure di contenimento della spesa “discrezionale” del bilancio dello Stato, non accompagnata da interventi di correzione strutturale della normativa che sorregge le aree più critiche (in *primis*, le spese di personale), possa garantire il conseguimento dell'obiettivo di un duraturo rallentamento della spesa. Non è da trascurare, al riguardo, che – al di là di una determinata “soglia critica” – l'ulteriore riduzione della spesa di funzionamento delle Amministrazioni centrali produrrebbe risultati quantitativamente modesti, con ricadute molto negative sull'efficienza dei servizi resi.

Il pubblico impiego e l'assetto organizzativo

9.

Assai problematico si è dimostrato, negli ultimi anni, il controllo della dinamica delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche, per la quale sono stati sistematicamente mancati gli obiettivi posti sia in termini di dinamiche retributive che di unità di lavoro. Numerosi fattori sono alla base della scarsa efficacia dei meccanismi di controllo.

Un primo fenomeno di rilievo riguarda la progressiva maggior incidenza, rispetto a quella di livello nazionale, della contrattazione collettiva integrativa sulla dinamica delle retribuzioni (il differenziale tra indice delle retribuzioni contrattuali e retribuzioni di fatto è passato da poco più di 2 punti nel triennio 2000-2002 a circa 6 punti nel triennio 2003-2005).

Ne è derivata un'alterazione del sistema complessivo di controllo. La contrattazione nazionale, il cui ruolo è divenuto recessivo, è soggetta al controllo esterno della Corte dei conti, abilitata a riferire al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, mentre, la contrattazione integrativa, determinante ai fini delle dinamiche espansive

della spesa, è soggetta al controllo del collegio dei revisori dei conti o dei nuclei di valutazione o dei servizi di controllo interno, incaricati di riferire sui costi della contrattazione al Ministero dell'economia e delle finanze.

Per contenere la spesa, invertendo la tendenza espansiva che si protrae da tempo, occorre, dunque, attivare nuovi strumenti di indirizzo e di controllo.

Di ciò si è mostrato avvertito lo stesso legislatore che, con la Legge Finanziaria per il 2006 (art. 1, comma 189), interviene significativamente per la prima volta nella materia della contrattazione integrativa delle Amministrazioni centrali, bloccando l'ammontare dei diversi fondi unici di amministrazione sui livelli del 2004.

Per i comparti non statali di contrattazione (Regioni-Enti locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale) la Finanziaria fissa un limite complessivo alla spesa di personale per ogni anno del triennio 2006-2008 in misura pari all'ammontare del dato registrato a consuntivo dell'esercizio 2004, diminuito dell'1 per cento.

La Corte ha già evidenziato forti dubbi sul rispetto di tale principio in sede di certificazione dei contratti relativi al personale delle Regioni e degli Enti locali, per il biennio 2004-2005, destinati ad entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2006, che prevedono un ulteriore incontrollato ed automatico incremento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa.

Molteplici fattori di squilibrio debbono ancora trovare soluzioni adeguate.

Così, la previsione di riduzione degli organici non produce necessariamente risparmi di spesa in presenza di un elevato tasso di scopertura, destinato a permanere anche dopo i predetti interventi, per effetto del blocco delle assunzioni, e la stessa rideterminazione degli organici può rivelarsi addirittura controproducente, allorché l'obiettivo venga perseguito, come di fatto è avvenuto per alcune Amministrazioni, attraverso una forte contrazione dei posti di funzione relativi alle qualifiche più basse e il contestuale aumento, sia pure in termini numerici più ridotti, di quelli corrispondenti ai più alti livelli di inquadramento, operazione che legittima la successiva attivazione, in sede di contrattazione integrativa, di percorsi di riqualificazione professionale, con conseguenti ulteriori aggravii di spesa.

Si dovrebbe poi intervenire per evitare o comunque limitare il fenomeno di normative settoriali che riconoscono benefici a particolari categorie di personale.

Anche nel comparto della dirigenza si rileva una prassi discutibile delle Amministrazioni di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato, nonostante l'assenza della valutazione prevista dalla legge, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi e l'osservanza delle direttive.

Tale prassi attuale crea disparità di trattamento, comporta un incremento ingiustificato della spesa pubblica, produce demotivazione e rischia di introdurre un fattore di crisi per l'intero sistema dei controlli interni dei risultati.

Appare inoltre ineludibile l'emanazione di vincolanti direttive finalizzate a privilegiare incrementi di produttività legati all'effettivo impegno dei singoli, al recupero di efficienza ed al miglioramento dei servizi resi alla collettività.

Quanto infine al controllo, a parte quanto detto, occorre aggiungere che la stessa "certificazione" della Corte (art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001), se è idonea a verificare la compatibilità economico-finanziaria dei costi dei contratti collettivi nazionali calcolati sulla base delle schede tecniche dell'ARAN, non può essere, invece, in grado di quantificare, *ex ante*, i costi effettivi derivanti dall'applicazione dei contratti, a causa degli effetti aggiuntivi dovuti a fattori extracontrattuali (contrattazione integrativa, *turn over*, progressione di carriere e leggi settoriali).

Resta, infine, da rilevare che la pre-condizione di successo del controllo sulla gestione (*performance audit*) è l'esistenza del *follow-up*, vale a dire dell'obbligo, per le istituzioni interessate, di dare seguito alle osservazioni e raccomandazioni dell'organo di controllo esterno. Le migliori esperienze straniere, tra le quali, in primo luogo, l'ordinamento dell'Unione Europea, dimostrano che ciò può avvenire in presenza di un Parlamento che, nell'esercizio della sua funzione di controllo politico, imponga alle istituzioni stesse di dare effettivo seguito ai rilievi dell'organo di controllo, comunicando le azioni correttive adottate o le ragioni dell'omessa adozione. In questa direzione muove il disposto della Legge Finanziaria per il 2006 (art. 1, comma 171), che stabilisce che, nella formazione del bilancio, si deve tenere conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti.

10.

Le misure di contenimento della spesa, in particolare di quella relativa al lavoro pubblico, sono collegate a disposizioni in campo organizzativo, nell'intento di realizzare obiettivi congiunti di risparmio e di razionalizzazione degli apparati. Tale indirizzo si rinviene anche negli obiettivi reiteratamente programmati, quali le misure di riduzione della spesa per gli enti e gli organismi pubblici, i cui risultati appaiono, peraltro, ancora parziali, scontando l'adozione di misure settoriali.

La consapevolezza del rilievo della funzionalità e dei costi del sistema amministrativo anche in un'ottica di sviluppo, va dunque tradotta in una rivisitazione organizzativa, in coerenza al previsto disegno di trasferimento di funzioni al sistema delle Autonomie.

Si rafforza l'esigenza di una maggiore funzionalità delle strutture in relazione al nuovo contesto istituzionale e al modello disegnato dal decreto legislativo n. 300 del 1999 che, nella sua applicazione concreta, legata anche a modifiche nel frattempo intervenute, ha evidenziato, tra l'altro, una accentuata diversità dei sistemi di articolazione interna, in difformità dall'originaria prefigurazione.

Attendono ancora compiuta traduzione operativa i raccordi tra programmazione, assetti organizzativi e allocazione delle risorse. La necessità di maggiore coerenza tra scelte programmatiche, articolazioni strutturali e rappresentazione contabile risulta accentuata dalle reiterate modifiche degli apparati.

In un'ottica intesa a misurarsi con le logiche di appartenenza sopranazionale e di evoluzione in senso autonomistico, anche alla luce del riformato titolo V, acquistano sempre maggiore rilevanza gli strumenti di *e-government*. I processi di innovazione informatica si inscrivono infatti in un duplice percorso, volto, da un lato, ad una maggiore funzionalità delle Amministrazioni pubbliche e, dall'altro, a consentire una informazione tempestiva e trasparente, anche di ordine finanziario e gestionale, intesa a corrispondere alle esigenze di coesione del sistema e di appartenenza alla UE.

Il Patto di stabilità interno

11.

L'esperienza del Patto di stabilità interno – oggetto di specifico monitoraggio – ha consentito alla Corte di indicare correzioni all'impostazione finora adottata (anche se più volte sottoposta a revisioni), soprattutto al fine di evitare che i meccanismi di controllo della spesa degli Enti territoriali producano effetti perversi e distorsivi o che si determinino condizioni per l'aggiramento dei vincoli proposti con il Patto.

Nel caso delle Regioni, l'esame dei risultati del Patto di stabilità interno (nella versione applicata all'esercizio 2005) dimostra la ridotta significatività dei tetti imposti alla spesa: con riferimento alla limitata quota di spesa sottoposta ai vincoli del Patto (non più del 14 per cento della spesa finale, in termini di impegni) l'obiettivo di contenimento risulta essere stato ampiamente raggiunto, con una consistente riduzione di impegni e pagamenti, in luogo dell'aumento consentito. Ma, nel contempo, il totale della spesa corrente è cresciuto, nel periodo 2003-2005, di circa il 7 per cento sia in termini di impegni che di pagamenti; tra il 2004 e il 2005 l'aumento degli impegni (correnti) è stato del 4,4 per cento contro il 3,2 per cento dei pagamenti. Al netto di quella sanitaria, la crescita nell'ultimo anno ha toccato il 6,5 per cento.

La spesa in conto capitale, tra il 2003 e il 2005, è aumentata di oltre il 18 per cento nella componente non soggetta al Patto contro una flessione dell'8 per cento di quella soggetta (in particolare gli investimenti diretti).

Anche nel caso delle Province e dei Comuni i risultati del Patto sono positivi, nel senso di un sostanziale adempimento degli obblighi imposti, ma non pienamente rappresentativi delle effettive tendenze della spesa.

In particolare, nel caso dei Comuni, il generale rispetto dei tetti prefissati nasconde, in realtà, una compensazione tra andamento della spesa corrente, tendenzialmente più dinamica, e spesa in conto capitale, sulla quale sembra essersi concentrata l'azione di freno delle Amministrazioni.

Un'analisi per dimensioni dei Comuni – resa possibile dal campione monitorato dalla Corte – rafforza questa indicazione, individuando negli enti di minori dimensioni quelli che hanno accentuato il taglio degli investimenti fissi. Le risultanze relative ai Comuni maggiori, invece, segnalerebbero un maggiore controllo della spesa corrente. Ma tale apparente risultato positivo sembra da riferire anche a precise scelte di “*governance*” degli enti, che hanno fortemente esteso il ricorso ad esternalizzazioni di servizi, con una conseguente strutturale riduzione dell'area di spesa gestita in bilancio.

In conclusione, sull'estensione agli Enti territoriali degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita continuano a pesare i problemi posti dalla traduzione degli obiettivi in termini finanziari. Scelte gestionali possono incidere sulla significatività dei vincoli proposti e permettere un rispetto formale del Patto, senza una corrispondenza sostanziale. Se la scelta rimarrà quella di ricorrere a tetti di spesa, più opportuno sarebbe escludere dal vincolo le sole spese destinate a soggetti ricompresi nell'area cui si applica lo stesso Patto di stabilità interno o il Patto sanitario. Una previsione che consentirebbe almeno di eliminare qualsivoglia incentivo e/o distorsione nelle scelte di gestione degli enti, permettendo inoltre l'introduzione di soglie obiettivo più contenute e realizzabili. Continue modifiche nelle modalità di funzionamento del Patto rischiano, comunque, di impedire una programmazione dell'attività degli enti e di rendere lo stesso strumento inefficace per la difficoltà di prevedere un adattamento alle molteplici configurazioni che può assumere la gestione delle Amministrazioni locali.

Livelli di variazione predefiniti e automatici non possono, comunque, considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa. Di qui l'urgenza di un compimento del processo avviato con la riforma costituzionale per un nuovo meccanismo di finanziamento delle realtà territoriali.

La spesa sanitaria

12.

I risultati del comparto sanitario destano preoccupazione. Il conto consolidato della sanità registra, per il 2005, uscite correnti per 95 miliardi di euro, con una variazione rispetto al 2004 del 5,1 per cento, certamente più contenuta rispetto alla crescita rilevata tra il 2003 e il 2004 (9,9 per cento), ma significativamente maggiore di quella programmata in base agli interventi introdotti con la Finanziaria per il 2005.

Il coesistere di limiti stringenti e di progressivi riadeguamenti delle risorse destinate al fabbisogno sanitario è stato giustificato, finora, con l'obiettivo di rendere il recupero di efficienza compatibile con la necessità di non incidere nel breve periodo sulla qualità del servizio.

Non sono mancati processi di razionalizzazione territoriali. L'attivazione di meccanismi di copertura dei disavanzi sanitari con incrementi delle entrate ha rappresentato, in alcuni casi, un segnale della maggiore responsabilizzazione e della volontà di gestire un processo di aggiustamento da parte delle Amministrazioni regionali.

Una tale risposta non è stata, tuttavia, generalizzata. Il permanere di inefficienze e di spazi rilevanti per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero e la forte concentrazione territoriale delle perdite delle aziende sanitarie rendono l'obiettivo di un controllo della spesa irrinunciabile. La strumentazione esistente può consentire, se utilizzata, di affrontare gli squilibri strutturali in maniera selettiva: il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni, ma deve muovere insieme alla riqualificazione degli investimenti sanitari e alla definizione di programmi di riadeguamento delle strutture. Ciò al fine di consentire il miglioramento organizzativo e gestionale delle realtà più problematiche, incidendo sulle aree di inappropriatazza e di spreco.

Il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi, deve essere anche sostenuto con l'attivazione di strumenti di controllo della domanda e con una attenta analisi delle prestazioni da ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza. Solo in questo modo sarà possibile gestire la dinamica di un settore caratterizzato da costi crescenti per l'innovazione tecnica e per l'invecchiamento della popolazione.

La finanza previdenziale

13.

In tema di finanza previdenziale la Corte ha condotto un'indagine speciale trasmessa di recente al Parlamento. In particolare, la Corte si è chiesta – anche sulla scorta di un esame delle prospettive della spesa pensionistica in Italia nel confronto con gli altri Paesi europei – se, l'assetto assunto dal nostro sistema pensionistico a seguito delle riforme che lo hanno interessato a partire dai primi anni novanta (e che produrranno pienamente i loro effetti nell'arco di un cinquantennio, intorno al 2070 secondo le valutazioni più attente), possa essere considerato accettabile, tenendo conto dei criteri con cui generalmente si valutano le caratteristiche dei sistemi pensionistici: la sostenibilità finanziaria (tendenziale stabilizzazione della spesa rispetto al Pil), l'equità (tassi di rendimento omogenei per i diversi lavoratori), l'adeguatezza (tassi di sostituzione in grado di assicurare una sostanziale continuità nel tenore di vita), la flessibilità (grado di adattamento alle trasformazioni del mercato del lavoro), la neutralità (ininfluenza sulle scelte individuali del lavoratore circa l'età del pensionamento). A giudizio della Corte, mentre non sono poche le ragioni di ordine microeconomico che spingerebbero ad ulteriori e definitivi interventi di correzione, la stessa questione della sostenibilità macroeconomica della spesa pensionistica è da considerare tutt'altro che risolta.

Il lungo periodo di transizione necessario perché entri pienamente a regime l'assetto pensionistico che discende dalle riforme adottate non consente, infatti, di compensare gli effetti espansivi sulla spesa prodotti dalla pressione dei fattori demografici. Tutte le proiezioni sulle tendenze dei prossimi cinquant'anni (da quelle dell'INPS a quelle della Ragioneria Generale dello Stato) prevedono, per un periodo ancora lungo, un continuo aumento della quota percentuale della spesa pensionistica sul Pil, che dovrebbe raggiungere, intorno al 2038, il livello massimo del 15,5 per cento (contro il 23 per cento che si sarebbe registrato in mancanza delle diverse riforme disposte a partire dal 1992). Vi sarebbe, dunque, una crescita, rispetto al 2001, di oltre 2 punti di Pil, a causa essenzialmente di fattori demografici.

In conclusione, grazie alle riforme operate fin dagli anni '90, l'Italia registrerà "a regime" un incremento degli oneri previdenziali inferiore ad altri importanti Paesi Europei, ma l'azione riformatrice non raggiunge in pieno i suoi obiettivi. Anche le recenti correzioni, infatti, pur ponendosi nella giusta direzione di contrasto della crescita della spesa, non appaiono pienamente adeguate alle esigenze della sua stabilizzazione in un arco di breve-medio periodo. In una fase segnata dall'esigenza di un forte e strutturale contenimento della spesa pubblica corrente, si pone pertanto la questione di un accorciamento significativo del percorso di stabilizzazione, da conseguire con un'attenta valutazione dei possibili ulteriori interventi

correttivi. A questi dovrebbe essere assegnato il duplice compito di evitare ulteriori tensioni sui conti pubblici negli anni futuri ed eccessive penalizzazioni per le generazioni più giovani, destinate a subire elevata pressione fiscale durante il periodo di attività e ridotte prestazioni pensionistiche nel periodo di quiescenza.

Non ha di certo giovato, entro un quadro tanto complesso, la decisione di rinviare al 2008 non solo gli interventi relativi al *primo pilastro* ma anche l'entrata in vigore delle norme che dovrebbero consentire il decollo della previdenza complementare.